



La coopération japonaise : une aide publique au développement méconnue (1)

L'AMBASSADE du Japon à Paris organisait le 11 septembre dernier une conférence-débat sur le thème « La nouvelle orientation de la coopération économique du Japon », pour promouvoir auprès des médias et des décideurs la nouvelle charte de la coopération adoptée en conseil des ministres en juin 1992. C'est l'occasion pour nous de faire un point rapide sur l'APD de ce pays et de présenter cette charte, au moment où le Japon, en raison de son poids économique et financier, désormais prépondérant, se voit appelé à jouer un rôle international plus actif.

Accusé de refuser de prendre les responsabilités internationales que suppose sa puissance économique désormais bien établie, le Japon tente de répondre à ces attaques en redéfinissant ses modalités d'actions internationales. Le vote historique de la Diète autorisant le pays à envoyer à l'extérieur des troupes dans le cadre d'actions de maintien de la paix et de la sécurité internationale est une facette de ce nouveau positionnement, l'offensive diplomatique et médiatique sur la coopération et l'aide au développement du Japon en étant une autre.

En 1991, le Japon est devenu, au terme de plusieurs plans quinquennaux débutés en 1978, le premier fournisseur d'aide publique au développement en termes absolus avec près de 1 milliard de dollars. En pourcentage de son PNB, le Japon reste cependant assez loin des pays européens (0,32 % en 1991 contre 0,40 % pour l'Allemagne, 0,56 % pour la France hors DOM/TOM, 0,88 % pour les Pays-Bas).

Principalement axée sur les pays du Sud-Est asiatique, l'aide japonaise au développement concerne aussi les pays africains, bien que très résiduellement. L'aide publique japonaise au développement affecte

tée à l'Afrique ne représente que 10 à 15 % de l'APD bilatérale totale de ce pays et a même connu depuis 1989 (15,3 %) une diminution (1990 : 11,4 %). Au sommet de Munich, le Japon a cependant annoncé qu'il maintiendrait son aide non liée au continent et s'engageait à l'amplifier pour la porter au total sur les années 1993-1996 à 700 millions de dollars.

L'aide publique au développement bilatérale du Japon transite essentiellement par deux organismes :

- JICA (Japanese International Cooperation Agency), organisme gouvernemental s'occupant de coopération technique à titre de dons, disposait en 1992 d'un budget de 150 milliards de yens (1 FF = 26 Y). Cette agence intervient essentiellement en matière d'assistance technique et d'assistance financière non remboursable. En 1989, par l'intermédiaire de JICA, ce sont environ 2 500 consultants (dont 166 pour l'Afrique) et 700 volontaires japonais du progrès (JOCV) (dont 259 pour l'Afrique) qui ont pris le chemin des projets de développement, tandis que près de 7 500 stagiaires des pays sous-développés participaient à des stages de formation au Japon, dont 729 Africains.

- L'OECE (Overseas Economic Cooperation Fund) est responsable pour sa part de l'octroi et de la gestion des prêts à conditions concessionnelles, essentiellement non liés (80 % à 90 %), pour un montant total d'engagements de l'ordre de 300 milliards de francs. Les encours de l'OECE sont équivalents de l'ensemble des encours des trois grandes banques régionales de développement (BAD, Banque asiatique de développement, et Banque interaméricaine de développement), au tiers des encours de la Banque mondiale et à la moitié de l'APD du Japon. Pour l'essentiel, ces prêts sont consacrés à l'Asie (80 %). L'Afrique quant à elle voit sa part demeurer extrêmement faible et même se réduire (1989 : 10,8 % ; 1990 : 8,00 % ; 1991 : 3,4 %), notamment en raison de la faible solvabilité des pays du continent.

Pour résumer, l'Afrique occupe dans l'APD du Japon une place très résiduelle explicable aussi bien par la priorité « naturelle » donnée aux pays asiatiques, que par la faible présence historique du pays sur le continent et la très faible solvabilité des États africains qui rend les échanges économiques avec eux quasi inexistantes. Une exception à ce désintérêt : l'Afrique du Sud où le Japon a réussi une percée non négligeable au cours des années quatre-vingt. Cependant, quelle que soit

1) L'auteur adresse ses remerciements à M. Ohbayashi, ambassade du Japon en France.

Les documents suivants sont à la disposition d'éventuels lecteurs au CEAN :

- Guidelines for the Employment of Consultants by OECE Borrowers ;
- Guidelines for procurement under OECE Loans ;

- OECE, activités lors de l'exercice 1991 ;
- Qu'est-ce que l'OECE ?
- JICA : Pour l'avenir de la planète ;
- Données statistiques de base sur la Coopération économique du Japon, novembre 1991.

la faiblesse globale de l'APD japonaise au continent africain, elle est loin d'être négligeable en termes absolus, puisqu'elle représentait en 1991, 39,3 milliards de yens (1FF = 24 Y).

En matière d'APD à l'Afrique francophone, un certain nombre d'actions conjointes avec la France ont été entreprises. Une partie des actions d'aide au Japon à l'Afrique transite par la France. Les volontaires du progrès japonais (JOCV) suivent en effet un cours accéléré de français pendant 6 semaines à Vichy tandis que l'Association française des volontaires du progrès sert de base de formation au terrain africain à ces jeunes Japonais en transit vers leur lieu d'affectation. Enfin, les officiels japonais ne verraient pas d'un mauvais œil une éventuelle coopération avec la France dans laquelle le Japon fournirait finances et matériels, la France apportant son savoir-faire africain et ses réseaux locaux. On voit ainsi réapparaître — sous une autre forme — ces projets de coopération trilatérale en Afrique déjà très popularisés par les lobbies économiques franco-sud-africains.

L'aide japonaise rencontre les mêmes difficultés de remboursement des prêts que celle des autres pays donateurs et suit les mêmes orientations comme le montre la charte de l'aide publique au développement, adoptée par le conseil des ministres japonais en juin 1992. On remarquera notamment qu'apparaissent les nouvelles conditionnalités politiques mises à la mode par « le bal de La Baule », à savoir : la protection de l'environnement, la réduction des dépenses militaires des pays bénéficiaires d'aides et la démocratisation (2. Principes, points 1, 2, 3, 4). Comme dans les autres pays donateurs, l'ambiguïté est maintenue puisque ces principes d'orientation de l'aide ne viennent qu'après qu'ait été annoncé que l'octroi de l'APD dépendait d'abord notamment « des relations bilatérales entre le Japon et le pays bénéficiaire », business et influence politique obligent.

Le Japon participe ainsi aux mêmes logiques politiques que les autres pays donateurs avec lesquels il participe directement à l'orientation économique et de plus en plus politique, mais son rôle est d'autant plus important que le poids de son économie en fait un acteur international de tout premier plan. Raison de plus pour ne pas ignorer la coopération de ce pays et sa charte qui en pose les principes tant en France qu'en Afrique.

Dominique Darbon
CEAN/IEP Bordeaux
1^{er} octobre 1992

Traduction non officielle

Charte de l'aide publique au développement

30 juin 1992
Ministère des
Affaires étrangères

Le Gouvernement du Japon,
Dans le but d'obtenir un plus grand soutien pour son Aide publique
au développement (APD) grâce à une meilleure compréhension tant sur
le plan national qu'international et de la mettre en œuvre d'une manière
plus effective et efficace, a adopté la présente Charte.

1. Philosophie fondamentale

Une population importante continue de souffrir de la famine et de la pauvreté dans les pays en voie de développement qui constituent la grande majorité des pays du monde. D'un point de vue humanitaire, la communauté internationale ne peut se permettre d'y être indifférente.

La communauté internationale s'efforce de bâtir une société qui garantisse le respect des valeurs fondamentales de la liberté, des droits de l'homme et de la démocratie dans un cadre de paix et de prospérité. Force est de reconnaître que les nations sont interdépendantes au sein de la communauté internationale et qu'ainsi la stabilité et la poursuite de la croissance du monde en voie de développement sont indispensables pour la paix et la prospérité du monde entier.

La protection de l'environnement est aussi une mission universelle, à laquelle tous les pays, qu'ils soient développés ou en voie de développement, doivent participer.

En tant que nation pacifique, le Japon se doit de jouer un rôle conforme à son rang mondial pour maintenir la paix et assurer la prospérité de la planète.

Compte tenu de ces considérations, le Japon juge essentiel de soutenir les efforts d'auto-assistance des pays en voie de développement visant au décollage économique. En conséquence, il mettra en œuvre son APD pour contribuer à une distribution efficace et équitable des ressources et à une bonne gestion des affaires publiques dans les pays en voie de développement, ceci en développant largement les ressources humaines et les infrastructures socio-économiques y compris les institutions internes du pays et en satisfaisant les besoins essentiels de l'être humain, afin de favoriser un développement économique sain des pays bénéficiaires. Ce faisant, le Japon œuvrera en faveur d'un développement durable à l'échelle globale tout en respectant les critères de la protection de l'environnement.

Ces efforts d'aide que le Japon est en train de déployer devraient contribuer à renforcer les relations amicales existant entre le Japon et tous les pays du monde, en particulier ceux en voie de développement.

2. Principes

L'APD japonaise sera accordée en se fondant sur une considération globale des demandes de chaque pays bénéficiaire, de ses caractéristiques socio-économiques et des relations bilatérales entre le Japon et le pays bénéficiaire, tout en tenant compte des principes de la Charte des Nations unies (en particulier le respect de la souveraineté, l'égalité et la non-ingérence dans les affaires intérieures), et des quatre principes suivants :

1) La protection de l'environnement et le développement sont deux objectifs poursuivis conjointement.

2) Toute utilisation de l'APD à des fins militaires ou conduisant à l'aggravation des conflits internationaux doit être exclue.

3) Afin de maintenir et renforcer la paix et la stabilité internationales, et compte tenu de ce que les pays en voie de développement doivent accorder une juste priorité à leur propre développement économique et social dans la répartition de leurs ressources, il conviendra de prêter pleinement attention à l'évolution des dépenses militaires des pays bénéficiaires, au développement et à la production de missiles et d'armes de destruction de masse dans ces pays, à leurs exportations et importations d'armes, etc.

4) Il conviendra de prêter pleinement attention aux efforts pour la démocratisation et pour l'introduction de l'économie de marché, ainsi qu'à la situation concernant les libertés individuelles et les droits fondamentaux de l'homme dans le pays bénéficiaire.

3. Priorités

1) Répartition géographique

Le Japon est étroitement lié aux pays de l'Asie des points de vue historique, géographique, politique et économique. En particulier, les pays de l'Asie de l'Est et les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) constituent une des régions économiques les plus dynamiques du monde, et il est important pour l'économie mondiale dans son ensemble de maintenir et accélérer le développement économique de ces pays. Il y a, par contre, des pays d'Asie dont une grande partie de la population continue de souffrir de la pauvreté. L'Asie restera, pour ces raisons, une région prioritaire pour l'APD du Japon.

Dans le même temps, il faut également être conscient du problème de la pauvreté et des difficultés économiques qui subsistent dans le monde entier. Le Japon étendra donc sa coopération qui sied à son rang mondial, à l'Afrique, au Moyen-Orient, à l'Amérique centrale et du Sud, à l'Europe orientale et à l'Océanie. Il accordera une attention particulière aux pays les moins développés.

2) Domaines d'application

A) S'attaquer aux problèmes de dimension globale.

Considérant qu'il est important pour les pays développés et les pays en voie de développement de coopérer ensemble à la solution des problèmes de dimension globale tels que l'environnement et l'explosion démographique, le Japon soutiendra les efforts déployés par les pays en voie de développement qui visent à résoudre ces problèmes.

B) Subvenir aux besoins essentiels de l'être humain.

Afin d'aider les personnes souffrant de la famine et de la pauvreté, ainsi que les réfugiés et autres personnes en détresse, le Japon apportera des aides pour subvenir aux besoins essentiels de l'être humain, ainsi que des aides humanitaires d'urgence.

C) Coopérer pour le développement des ressources humaines et pour l'amélioration et la diffusion des techniques, notamment en matière de la recherche.

Une des priorités de l'APD du Japon portera sur la coopération pour le développement des ressources humaines qui, à long terme, est l'élément essentiel des efforts d'auto-assistance visant au développement socio-économique et également un facteur fondamental pour la construction nationale des pays en voie de développe-

ment. Le Japon favorisera aussi la coopération pour l'amélioration et la diffusion des techniques, telle que la coopération en matière de recherche qui accroîtra les capacités de recherche et de développement ainsi que les capacités d'adaptation des pays en voie de développement.

D) Améliorer l'infrastructure

L'aide à l'amélioration de l'infrastructure, condition indispensable pour le développement socio-économique, bénéficiera d'une priorité.

E) Soutenir l'ajustement structurel

Le Japon soutiendra l'ajustement structurel dans les pays bénéficiaires de façon que l'esprit d'entreprise et la vitalité du secteur privé puisse pleinement s'exercer dans le cadre du mécanisme du marché, ainsi que leurs efforts pour résoudre le problème de la dette.

4. Mesures visant à la mise en œuvre effective de l'aide publique au développement

1) Le Japon engagera, avec les pays bénéficiaires, des dialogues plus intensifs sur les politiques d'aide, dans le but de rassembler et analyser des informations utiles sur ces pays, et de mettre en commun les perspectives fondamentales de leurs politiques de développement, en respectant pleinement les demandes et les idées des pays bénéficiaires.

2) Pour répondre précisément aux divers besoins des pays en voie de développement qui en sont à des stades de développement différents, l'APD du Japon tirera avantage, dans la plus grande mesure du possible, des bénéfices que présente chaque catégorie d'aide, soit le prêt, le don, l'assistance technique ainsi que d'autres formes de coopération. Ceux-ci seront tous liés d'une manière organique et étroitement coordonnées.

3) Chaque fois qu'il s'avère nécessaire, il conviendra de consulter et coopérer de façon appropriée avec les agences de coopération des autres pays donateurs, les organisations des Nations unies et les institutions financières internationales, ainsi que les collectivités locales japonaises et les organisations privées telles que les syndicats ouvriers et associations patronales. S'agissant de la coopération avec les organisations internationales, des efforts seront faits, d'une part, pour que le point de vue du Japon sur la politique d'aide soit pris en compte dans leurs activités et, d'autre part, pour mettre pleinement en valeur les compétences et la neutralité politique de ces organisations. Le Japon coopérera avec les organisa-

tions non gouvernementales (ONG) et leur apportera un soutien approprié tout en respectant leur indépendance.

4) Les politiques de développement et les expériences du Japon, ainsi que celles des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est ayant réussi leur décollage économique, doivent être mise en valeur.

5) S'agissant de la mise en œuvre de son aide dans le domaine de l'environnement, le Japon fera un meilleur usage de sa technologie et de son savoir-faire dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement économique.

6) Afin de contribuer au transfert de technologies adaptées au niveau de développement des pays bénéficiaires, le Japon s'efforcera de développer les technologies appropriées et fournira une assistance pour permettre la pleine utilisation du savoir et des technologies que possèdent d'autres pays en voie de développement.

7) Pour transférer sa technologie et son savoir-faire, le Japon fera appel aux capacités du secteur privé japonais ainsi que du secteur public, et accordera son soutien en faveur de la coopération technique assurée par le secteur privé.

8) Afin de faire face aux problèmes régionaux qui dépassent les frontières nationales, le Japon coopérera plus étroitement avec les organisations internationales et d'autres structures de coopération régionale telles que la coopération économique Asie-Pacifique (CEAP).

9) Un lien harmonieux sera établi entre l'APD, l'investissement direct et les échanges commerciaux, de telle sorte que les activités relevant de ces trois domaines puissent ensemble encourager l'essor des pays en développement. Dans ce but, la collaboration avec la coopération économique du secteur privé par le biais d'assurance à l'exportation et d'organisations comme la Banque d'import-export du Japon sera favorisée. Des mesures d'encouragement des coopérations économiques du secteur privé seront renforcées.

10) Les activités de coopération et de recherche permettant d'identifier et de formuler des projets de développement appropriés seront renforcées. Pour améliorer son APD, le Japon renforcera ses activités d'évaluation des projets accomplis, y compris les évaluations par des tiers et les évaluations conjointes avec les bénéficiaires ou avec les autres donateurs et organisations.

11) Des études régionales portant sur des pays en voie de développement des analyses des politiques de développement, et l'évaluation générale de l'APD seront poursuivies.

12) La participation active des femmes dans le processus de développement fera l'objet d'une attention particulière ainsi que les avantages qu'elles peuvent en tirer.

13) Les personnes socialement défavorisés telles que les handicapés, les enfants et les personnes âgées feront l'objet d'une attention particulière.

14) Une considération particulière sera accordée à la réduction du clivage entre riches et pauvres et entre régions des pays en voie de développement.

15) Les activités de l'APD japonaise seront conduites avec un soin particulier afin de ne pas donner lieu à des fraudes ou la corruption.

5. Mesures pour améliorer la compréhension et obtenir le soutien au Japon et à l'étranger

Les mesures suivantes seront adoptées pour que la mise en œuvre de l'APD soit mieux comprise par l'opinion publique japonaise et internationale et pour encourager une participation active des contribuables japonais.

1) Diffusion des informations concernant l'APD.

Tout en tenant compte des relations diplomatiques avec les pays bénéficiaires et autres considérations nécessaires, des informations plus détaillées seront diffusées à l'intention de la Diète et du public au sujet des activités de l'APD.

2) Renforcement des programmes de relations publiques et de l'enseignement sur les problèmes de développement.

Une meilleure organisation des activités de relations publiques et des programmes d'enseignement sur l'aide au développement sera favorisé.

6. Dispositif de mise en œuvre de l'APD

1) Recrutement, formation et mise en valeur du personnel en matière d'aide.

Afin de recruter, former et mettre pleinement en valeur les agents compétents dans le domaine de l'APD, des moyens supplémentaires seront accordés aux instituts de formation d'experts en matière d'aide pour accroître le nombre de spécialistes de l'APD, de consultants de cabinets privés et autres acteurs dans ce domaine.

2) Élaborer des mécanismes efficaces pour mettre en œuvre l'APD.

Une communication et une consultation plus étroites entre les ministères et organismes concernés seront encouragées afin que

l'APD soit mise en œuvre de façon efficace. D'autre part, la coopération entre les deux organismes d'exécution de l'APD, l'Agence de coopération internationale du Japon (JICA) et le Fonds de coopération économique d'outre-mer (OECF) sera intensifiée. Dans le même temps, les services de ces deux organisations seront améliorés. Afin d'obtenir le concours du secteur privé, des efforts seront déployés pour accorder un soutien à ce secteur afin de couvrir de façon appropriée leurs coûts de fonctionnement.

3) Assurer la sécurité des personnes travaillant pour l'APD à l'étranger.

Des efforts soutenus seront faits pour protéger la vie et le corps physique des personnes travaillant pour l'APD dans les régions en voie de développement, et pour fournir l'assistance nécessaire en cas d'incidents imprévus.